Deutscher Bundestag **Drucksache 17/4305**

17. Wahlperiode 17. 12. 2010

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Achtzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission 2008/2009
– Drucksache 17/2600 –

Stellungnahme der Bundesregierung

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie vom 15. Dezember 2010 gemäß § 44 Absatz 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

I. Auftrag der Monopolkommission und kartellrechtliche Schwerpunkte des Achtzehnten Hauptgutachtens

1. Die Monopolkommission hat nach § 44 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) den Auftrag, alle zwei Jahre den Stand und die Entwicklung der Unternehmenskonzentration sowie die Praxis der Fusionskontrolle und der Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen zu begutachten und zu aktuellen wettbewerbspolitischen Fragen Stellung zu nehmen. Die Bundesregierung hat das Achtzehnte Hauptgutachten der Monopolkommission vom 30. Juni 2010 dem Deutschen Bundestag (Bundestagsdrucksache 17/2600) und dem Bundesrat (Bundesratsdrucksache 457/10 nebst Anlagenband) unverzüglich zugeleitet. Sie legt nunmehr ihre Stellungnahme dazu vor. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat am 28. September 2010 die betroffenen Wirtschaftsverbände sowie Arbeitgeber und Gewerkschaften angehört und ihre Stellungnahmen zum Achtzehnten Hauptgutachten eingeholt. Schwerpunkte im Rahmen der Anhörung waren wettbewerbliche Fragen im Gesundheitswesen, im Bereich des Arbeitsmarktes und im Zusammenhang mit der anstehenden Novellierung des Telekommunikationsgesetzes. Zudem wurden die ordnungspolitischen Empfehlungen der Monopolkommission zum Trinkwassersektor erörtert.

2. Im Einleitungskapitel beschäftigt sich die Monopolkommission mit aktuellen Problemen der Wettbewerbspolitik. Erstmalig hat sie den Trinkwassersektor näher untersucht und dessen wettbewerbliche Probleme aufgezeigt. Sie empfiehlt, eine sektorspezifische Regulierung als neuen, einheitlichen Ordnungsrahmen einzuführen, der durch Ausschreibungswettbewerb ergänzt wird. Die Bundesregierung begrüßt die grundsätzliche Absicht der Monopolkommission, Effizienzreserven in der Wasserwirtschaft zu identifizieren und zu heben. Die vorgeschlagene einheitliche sektorspezifische Regulierung lehnt sie jedoch ab. Die Bundesregierung sieht das Instrument der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht zur Prüfung der Trinkwasserpreise derzeit als wirksam und geeignet an. Wie die Monopolkommission bewertet sie die nebeneinander existierenden Systeme von Wassergebühren und Wasserpreisen sowie die damit verbundenen unterschiedlichen Aufsichtsregime kritisch. Sie wird die weiteren Entwicklungen in der Branche aufmerksam beobachten und ggf. die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen erneut diskutieren (siehe hierzu im Einzelnen Nummer 10 ff.).

3. Wie bereits im Sechzehnten Hauptgutachten greift die Monopolkommission erneut Wettbewerbsdefizite bei Apotheken im Einzelhandel mit Arzneimitteln auf. Sie bekräftigt abermals die Notwendigkeit regulierender Maßnahmen und ihre damaligen Handlungsempfehlungen. Die Bundesregierung begrüßt, dass die Monopolkommission die Besonderheiten des Arzneimittelmarktes, die eine Regulierung aus ökonomischer Sicht rechtfertigen, im Interesse der Patienten anerkennt. Die vorgeschlagenen wettbewerbsfördernden Maßnahmen („sanfter“ Preiswettbewerb, Aufhebung des Fremd- und Mehrbesitzverbots, vorübergehende Verschärfung der Fusionskontrolle, Regulierung von Pick-up-Stellen) lehnt die Bundesregierung aber in weiten Teilen ab (siehe im Einzelnen Nummer 16 ff.).

4. Im Zusammenhang mit der anstehenden Novellierung des Telekommunikationsgesetzes (TKG) spricht sich die Monopolkommission gegen eine grundsätzliche Neuausrichtung des Regulierungsrahmens aus. Sie empfiehlt eine zeitnahe und eng an den Vorgaben des europäischen Rechtsrahmens für Telekommunikationsnetze und -dienste orientierte Anpassung des deutschen Telekommunikationsrechts. Nur dadurch könnten der Wettbewerb auf den Telekommunikationsmärkten gefördert und Investitionen in neue Infrastrukturen (z. B. für den Breitbandausbau) angeregt werden. Die Bundesregierung teilt diese Auffassung. Empfehlungen der Monopolkommission wurden bereits im Referentenentwurf zur TKG-Novelle aufgegriffen (siehe hierzu im Einzelnen sowie zu sonstigen Einschätzungen der Monopolkommission Nummer 21 ff.).

5. Die Monopolkommission berichtet über den für sie nach vorangegangenen Problemen in der Zusammenarbeit nunmehr eingerichteten unmittelbaren Zugang zu anonymisierten Einzeldaten beim Forschungsdatenzentrum des Statistischen Bundesamtes. Damit konnte eine wesentliche Verbesserung der Analysemöglichkeiten von Daten für die Konzentrationsberichterstattung sowie eine neue Qualität der Zusammenarbeit erreicht werden. Zur Reduktion der damit verbundenen Kosten, zur Entlastung der Mitarbeiter des Forschungsdatenzentrums und zur weiteren Verbesserung der Arbeitsergebnisse wünscht sich die Monopolkommission eine Verbindungsstelle zum Statistischen Bundesamt. Die Bundesregierung begrüßt die kooperative und konstruktive Zusammenarbeit zwischen Monopolkommission, Statistischem Bundesamt sowie den Statistischen Landesämtern. Sie anerkennt das Potential, das sich aus den tiefergehenden Analysen ergibt. Den Vorschlag, eine Verbindungsstelle zum Statistischen Bundesamt einzurichten, hält die Bundesregierung grundsätzlich für prüfenswert. Sie sieht es jedoch als vorrangig an, die Ergebnisse des laufenden Forschungsprojektes zur „Modernisierung der Konzentrationsberichterstattung“ und sich ggf. daraus ergebenden Veränderungsbedarf abzuwarten (siehe hierzu Ziffer 27 ff.).

6. Im Rahmen ihrer regelmäßigen Konzentrationsberichterstattung in den Kapiteln I und II wiederholt die Monopolkommission – wie in den letzten Hauptgutachten – den Hinweis auf die grundsätzlichen Grenzen und Probleme der derzeitigen „klassischen“ Konzentrationsberichterstattung. Sie verweist auf das laufende, vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie vergebene Forschungsprojekt zur „Modernisierung der Konzentrationsberichterstattung“, das Grundlage für eine Neuausrichtung und Neukonzeptionierung der Konzentrationsstatistik sein soll. Die Bundesregierung sieht die Schwierigkeiten der derzeitigen Berichterstattung und unterstützt den eingeschlagenen Weg der Monopolkommission. Eine moderne Konzentrationsberichterstattung muss an die geänderten Rahmenbedingungen und Informationsbedürfnisse der Politik angepasst und zukünftig verstärkt nutzerorientiert und beurteilend ausgerichtet wer-

den. Die Bundesregierung wird, sobald die Ergebnisse des Forschungsprojektes vorliegen, über die nächsten Schritte entscheiden (siehe hierzu Nummer 31 ff.). Sie erachtet die erstmalige Untersuchung von Stand und Bedeutung personeller Verflechtungen zwischen Unternehmen in den Staaten der OECD im Kapitel III des Hauptgutachtens als sinnvolle und wichtige Weiterentwicklung der bisherigen Verflechtungsanalyse (siehe hierzu Nummer 34 f.).

7. Vor dem Hintergrund aktueller rechtlicher Entwicklungen hat sich die Monopolkommission in einem eigenen Kapitel V mit den wettbewerblichen Entwicklungen und Auswirkungen des deutschen Tarifvertragswesens auf den nachgelagerten Produktmärkten auseinandergesetzt. Sie macht auf wettbewerbliche Probleme im Zusammenhang mit dem zunehmenden Einfluss der Politik auf die Lohnfestlegung durch Allgemeinverbindlicherklärungen von Tarifverträgen sowie durch Mindestlöhne aufmerksam. Die Monopolkommission fordert eine Einschränkung der Allgemeinverbindlicherklärung und die Abschaffung der Möglichkeit, Mindestlöhne nach dem Mindestarbeitsbedingungengesetz (MiArbG) festzusetzen. Die Bundesregierung nimmt die Einschätzungen der Monopolkommission zur Kenntnis und verweist auf die Zielsetzungen der jeweiligen gesetzlichen Regelungen. Sie erachtet die Möglichkeit, unter bestimmten Bedingungen und in bestimmten Branchen Tarifverträge für allgemeinverbindlich zu erklären für gerechtfertigt (siehe hierzu im Einzelnen Nummer 48 ff.).

8. Die Monopolkommission analysiert das Risiko einer Ausweitung der Tarifpluralität, ohne sich bereits auf konkrete Handlungsempfehlungen festzulegen. Nach dem Urteil des Bundesarbeitsgerichts vom 7. Juli 2010 zur Tarifpluralität ist die Bundesregierung derzeit mit Tarifpraktikern und Wissenschaftlern im Gespräch über die Folgen des Urteils und möglichen gesetzgeberischen Handlungsbedarf (siehe hierzu im Einzelnen Nummer 53 f.).

9. Im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung sieht die Monopolkommission Probleme, identifiziert aber ein erhebliches Potenzial für Effizienzverbesserungen bei konsequenter Nutzung von Markt und Wettbewerb, insbesondere bei Selektivverträgen. Sie empfiehlt stärker am Kartellrecht ausgerichtete Regelungen. Ihr Analyse-Ergebnis, dass das deutsche Gesundheitssystem Ineffizienzen aufweist, stützt die Monopolkommission auf einen internationalen Vergleich auf Basis von OECD-Daten. Die Bundesregierung stimmt mit der Monopolkommission darin überein, dass im deutschen Gesundheitssystem und der gesetzlichen Krankenversicherung weiterer Reformbedarf besteht, um Effizienzpotenziale konsequent zu nutzen. Die Bundesregierung hat Struktur, Organisation und Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung auf den Prüfstand gestellt und eine wettbewerbliche Neuorientierung der gesetzlichen Krankenversicherung eingeleitet. Hierzu gehören Maßnahmen zur nachhaltigen Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung und zur strukturellen Weiterentwicklung des Gesundheitssektors. Kritisch und nicht überzeugend sieht die Bundesregierung den Versuch der Monopolkommission, Ineffizienzen im deutschen Gesundheitswesen auf Basis eines OECD-Datenvergleichs sowie über Indikatoren für den Krankenhaussektor und die Ergebnisqualität nachzuweisen (siehe im Einzelnen Nummer 55 ff.).

II. Aktuelle Probleme der Wettbewerbspolitik

A. Mehr Effizienz bei der Bereitstellung von Trinkwasser

10. Die Bundesregierung begrüßt, dass die Monopolkommission zum ersten Mal den Trinkwassersektor untersucht hat. Damit hat sie die Diskussion nach der Grundsatzentscheidung des Bundesgerichtshofs zur kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht im Trinkwasserbereich aufgegriffen und fortgesetzt. Die deutsche Trinkwasserversorgung weist im europäischen Vergleich eine sehr kleinteilige Struktur aus. Durch die Bildung größerer Einheiten und verstärkte Zusammenarbeit könnten nach Einschätzung der Monopolkommission Größenvorteile realisiert und Kostendegressionspotentiale genutzt werden (Tz. 1 ff.).

In dem Nebeneinander privatrechtlicher Wasserpreise einerseits und Wassergebühren andererseits für dasselbe Gut sowie die damit verbundenen unterschiedlichen Entgeltkontrollen (kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht versus kommunale Gebührenkontrolle) sieht die Monopolkommission eine faktische Ungleichbehandlung. Das Instrument der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht zur Prüfung der Trinkwasserpreise sowie die Kommunalaufsicht zur Prüfung der Wassergebühren erachtet sie als nicht ausreichend. Die Monopolkommission fordert mehr Preistransparenz. Sie empfiehlt, einen einheitlichen und konsistenten Ordnungsrahmen und eine sektorspezifische Anreizregulierung für die Trinkwasserversorgung zu schaffen. In der Einführungsphase solle die entsprechende Handlungskompetenz der Bundesnetzagentur übertragen werden. Ergänzend regt die Monopolkommission an, verstärkt Ausschreibungswettbewerbe für die Wasserversorgung durchzuführen, die durch eine Trennung von Netz und Betrieb erleichtert werden könnten (Tz. 8 ff.).

11. Die Bundesregierung stimmt mit der Monopolkommission darin überein, dass die Wasserversorgung der Endkunden ein natürliches Monopol darstellt und daher die Entgeltgestaltung einer effektiven staatlichen Kontrolle bedarf. Ineffizienzen bei einzelnen Wasserversorgern können nicht ausgeschlossen werden. Die Bundesregierung lehnt zum derzeitigen Zeitpunkt eine Änderung der ordnungspolitischen und -rechtlichen Rahmenbedingungen für die Trinkwasserbranche durch die Einführung einer sektorspezifischen Regulierung ab. Im Gegensatz zur Monopolkommission sieht die Bundesregierung die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht als wirkungsvolles und geeignetes Instrument zur Prüfung der Trinkwasserpreise an. Der Bundesgerichtshof hat in seiner Grundsatzentscheidung vom 2. Februar 2010 dieses Instrument gestärkt und zu mehr Rechtssicherheit geführt. Mehrere Landeskartellbehörden und das Bundeskartellamt prüfen bereits die Wasserpreise einiger Versorger. Die Bundesregierung geht davon aus, dass die gegenwärtigen Aktivitäten der Kartellbehörden und die flächendeckend beste-

hende Erwartung einer kartellrechtlichen Kontrolle zur unternehmensinternen Prüfung der Preis- und Kostenkalkulationen sowie zur Hebung möglicher Effizienzreserven führen.

12. Mit der Umsetzung der Vorschläge der Monopolkommission wäre eine grundlegende ordnungsrechtliche Neuordnung der Trinkwasserversorgung verbunden. Eine so weit reichende Veränderung der Rahmenbedingungen eines Sektors setzt nach Ansicht der Bundesregierung eine differenzierte Analyse der derzeitigen wasserspezifischen Regelungen, eine umfassende wissenschaftliche Abschätzung möglicher Folgen sowie eine sorgfältige Kosten-Nutzenabwägung voraus. Die vor allem auf ökonomische Aspekte gerichtete Untersuchung der Monopolkommission erscheint allein nicht ausreichend für eine so grundlegende politische Entscheidung. Neben ökonomischen sind hierfür auch Umwelt-, Gesundheitsschutz- und Versorgungssicherheitsaspekte zu berücksichtigen. Aufgrund der Erfahrungen in anderen regulierten Sektoren kann davon ausgegangen werden, dass Regulierung einerseits Druck zur Kostensenkung ausüben und zu Transparenz in den Entgelten führen würde. Andererseits könnten durch regulative Maßnahmen z. B. auch Investitionen, Qualität oder umweltrechtliche Vorgaben abgesichert werden. Diese Absicherung könnte grundsätzlich auch durch andere Instrumente erreicht werden. Bei einer Kosten-Nutzenabwägung wären jedoch weitere Gesichtspunkte, wie die mögliche Regulierungsrendite und entstehende Transaktions- und Bürokratiekosten, zu berücksichtigen.

13. Anders als in den sonstigen regulierten Sektoren würde, wie von der Monopolkommission ausgeführt (Tz. 18), eine Regulierung nicht zu einer effizienten Durchleitung von Wasser und damit zu Wettbewerb im Markt führen. Die Durchleitung von Wasser kommt aus technischen und wasserwirtschaftlichen Gründen nicht in Betracht oder wäre nicht wirtschaftlich. Eine Regulierung würde sich daher auf die Wasserentgelte und damit auf die Endkundenpreise beschränken. Ein solcher Ansatz würde sich nicht in die bestehende wettbewerbsorientierte Regulierungspolitik der Bundesregierung, die sich vorrangig auf den Netzzugang konzentriert, einfügen.

14. Ebenso wie die Monopolkommission sieht die Bundesregierung mögliche Probleme, soweit in den derzeit nebeneinander existierenden Systemen von Gebühren und Preisen sowie den entsprechenden Aufsichtsregimen unterschiedliche Kriterien und Maßstäbe herangezogen werden. Die Gründe für die verschiedenen Aufsichtssysteme sind für den Bürger nur wenig transparent und unterschiedliche Kontrollmaßstäbe nur schwer vermittelbar. Das von einigen privaten Wasserversorgern bereits angekündigte Vorgehen, durch die Einführung von Gebühren der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht entgehen zu wollen, sieht die Bundesregierung kritisch. Die Bundesregierung wird die weiteren Entwicklungen in der Branche gerade vor diesem Hintergrund aufmerksam beobachten.

15. Die Bundesregierung teilt das von der Monopolkommission geforderte Ziel einer transparenten Preisgestaltung und verweist in diesem Zusammenhang auf die ergriffenen Initiativen und Ansätze der Branche. Die Bundesregierung appelliert an die Branche, die derzeitigen Entwicklungen als Chance zu begreifen und die Wasserwirtschaft weiter zu modernisieren.

B. Wettbewerbsdefizite bei Apotheken im Einzelhandel mit Arzneimitteln

16. Die Monopolkommission aktualisiert mit ihren Ausführungen zu Wettbewerbsdefiziten bei Apotheken im Einzelhandel mit Arzneimitteln ihre Analyse und Handlungsempfehlungen, die sie bereits mit dem Sechzehnten Hauptgutachten im Jahr 2006 gegeben hat. Sie bekräftigt ihre damaligen Vorschläge und benennt Maßnahmen, die sie für eine wettbewerbliche Entwicklung des Einzelhandels mit Arzneimitteln als besonders förderlich erachtet. Sie anerkennt, dass im Bereich des Einzelhandels mit Arzneimitteln gewisse ökonomische Besonderheiten bestehen (Tz. 33) und spricht sich deshalb gegen eine vollständige Deregulierung dieses Bereiches aus. Aufgrund der im öffentlichen Interesse gebotenen Sicherstellung und Sicherheit der Arzneimittelversorgung teilt die Bundesregierung diese Einschätzung.

17. Die Monopolkommission empfiehlt, einen „sanften“ Preiswettbewerb auch bei verschreibungspflichtigen Arzneimitteln durch eine Beteiligung des Patienten am Entgelt für die Apothekenleistung zu ermöglichen (Tz. 45). Dies setze für die Patienten den Anreiz, die Arzneimittel bei einer preisgünstigen Apotheke zu beziehen. Für die Apotheken verstärke es den Anreiz, sich in vergleichsweise schwach mit Apotheken besetzten Gegenden mit geringerer Wettbewerbsintensität anzusiedeln.

Die Bundesregierung hält an der bestehenden Regelung des einheitlichen Apothekenabgabepreises für verschreibungspflichtige Arzneimittel fest. Im Sachleistungssystem der gesetzlichen Krankenversicherung werden verschreibungspflichtige Arzneimittel bis auf wenige Ausnahmen von den gesetzlichen Krankenkassen und nicht direkt vom Endverbraucher finanziert.

18. Die Monopolkommission empfiehlt weiterhin, das Fremd- und Mehrbesitzverbot bei Apotheken aufzuheben und Kapitalgesellschaften als Apothekenbetreiber zu ermöglichen (Tz. 49). Ebenso solle Apothekern eine selbständige Berufsausübung auch in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft ermöglicht werden (Tz. 50). Die Bildung von regionalen oder lokalen Monopolen solle durch eine vorübergehend verschärfte Fusionskontrolle, die bereits unterhalb der üblichen Aufgreifschwellen einsetzt, verhindert werden (Tz. 51).

Die Bundesregierung sieht die Arzneimittelversorgung durch die inhabergeführte Apotheke sowie das Fremd- und Mehrbesitzverbot von Apotheken in Deutschland durch das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom Mai 2009 bestätigt. Danach ist es aus Gründen des Schutzes der Gesundheit der Bevölkerung und ihrer sicheren und qualitativ hochwertigen Versorgung mit Arzneimitteln Angelegenheit der Mitgliedstaaten, festzulegen, wie sie die Arzneimitteldistribution regeln. Diese Anforderungen erfüllen insbesondere die inhabergeführten Apotheken. Sie stellen die flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit Arzneimitteln sicher.

19. Zudem wiederholt die Monopolkommission ihre Empfehlung, eine räumliche Integration von Apotheken in andere Geschäfte zu ermöglichen. Dabei solle der Verkauf von verschreibungspflichtigen oder besonders beratungsbedürftigen Arzneimitteln aber weiterhin nicht in Selbstbedienung, sondern nur über den Apothekentisch erfolgen (Tz. 52).

Eine Umsetzung dieser Empfehlung der Monopolkommission würde eine weit reichende Änderung des für Apotheken geltenden Rechtsrahmens erfordern. Hierfür besteht aus Sicht der Bundesregierung keine Notwendigkeit.

20. Letztlich empfiehlt die Monopolkommission, das im Koalitionsvertrag vorgesehene vollständige Verbot von Pick-up-Stellen nicht umzusetzen. Diese Stellen ermöglichten dem Versandhandel alternative Vertriebswege und erhöhten so den Wettbewerbsdruck auf niedergelassene Apotheken (Tz. 53). Die Monopolkommission hält deshalb eine Regulierung von Pick-up-Stellen, als eine Form des Vertriebs beim Versandhandel mit Arzneimitteln, für vorzugswürdig.

Die Bundesregierung ist der Ansicht, dass es beim Versandhandel mit Arzneimitteln zu keinen Auswüchsen kommen darf. Ein Verbot von Pick-up-Stellen begegnet verfassungsrechtlichen Vorbehalten. Die Bundesregierung wird aber weiterhin die Entwicklung bei den Pick-up-Stellen besonders aufmerksam beobachten.

C. Novellierung des Telekommunikationsgesetzes

21. Die Monopolkommission spricht sich in ihrem Hauptgutachten vor dem Hintergrund der bevorstehenden Novellierung des TKG gegen eine grundsätzliche Neuausrichtung der Regulierung aus. Sie plädiert dafür, die anstehenden Änderungen möglichst zeitnah anzugehen und sich dabei eng an den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben zu orientieren. Kritisch sieht die Monopolkommission in diesem Zusammenhang die Systematik von Regulierungszielen und Regulierungsgrundsätzen, die vorgesehene Klarstellung der Befugnis, subnationale Märkte zu definieren und abzugrenzen, die Berücksichtigung von spezifischen Investitionsrisiken im Rahmen der Entgeltregulierung, die Einführung der funktionalen Trennung als zusätzliches Regulierungsinstrument und die unzureichende Weisungsfreiheit der Bundesnetzagentur gegenüber dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. Positiv bewertet sie u. a. die geplante Klarstellung, dass die Zugangsregulierung auch auf vorgelagerte Infrastrukturen (wie z. B. Leerrohre, Verkabelung in Häusern) anwendbar sein soll (Tz. 54 ff.).

22. Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Monopolkommission, dass sich der Rechtsrahmen für die Regulierung der Telekommunikationsmärkte bewährt hat. Im Rahmen der jetzt anstehenden Umsetzung des europäischen Richtlinienpakets in das TKG ergibt sich kein Erfordernis einer strukturellen Neuausrichtung. Stabile Rahmenbedingungen sind aus Sicht der Bundesregierung gerade für Investitionsvorhaben und wettbewerbliche Prozesse von großer Bedeutung. Entsprechend zielt die Novelle vor allem darauf, eng an den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben orientiert, die bisherigen Vorschriften weiter zu optimieren. Die Vorlage des Referentenentwurfs im September 2010 zeigt das Bestreben der Bundesregierung, die europäischen Vorgaben möglichst zügig umzusetzen.

23. Die Bundesregierung kann die Argumente der Monopolkommission gegen die Einführung der funktionalen Trennung nachvollziehen. Sie hält an der Einführung dieses Instruments gleichwohl fest, da sie europarechtlich zwingend vorgegeben ist. Ein Einsatz dieses Instruments ist aus Sicht der Bundesregierung vor dem Hintergrund der hohen Wettbewerbsdynamik im deutschen Telekommunikationsmarkt und der Vielzahl an bereits existierenden Eingriffsmöglichkeiten derzeit höchst unwahrscheinlich.

24. Die kritische Auffassung der Monopolkommission bezüglich der Berücksichtigung von spezifischen Risiken von Investitionen in neue Netze im Rahmen der Entgeltregulierung teilt die Bundesregierung nur bedingt. Der europäische Rechtsrahmen fordert eine verbindlichere Berücksichtigung solcher Risiken durch die unabhängige Regulierungsbehörde und lässt dem nationalen Gesetzgeber insoweit wenig Handlungsspielraum.

25. Auch die Kritik der Monopolkommission an den Regelungen zur Abgrenzung regionaler Märkte vermag die Bundesregierung nicht nachzuvollziehen. Im TKG soll lediglich klargestellt werden, dass die bereits nach den derzeit geltenden Regelungen mögliche regionale Marktabgrenzung entsprechend der Vorgaben der Rahmen-Richtlinie auch einen Regulierungsgrundsatz darstellt. Durch den Regulierungsgrundsatz soll verdeutlicht werden, dass regionale Besonderheiten stets zu prüfen und zu berücksichtigen sind. Hierdurch wird jedoch das Ergebnis einer solchen Prüfung durch die Bundesnetzagentur nicht vorweggenommen. Die Bundesnetzagentur entscheidet auch zukünftig allein auf Grundlage der gegebenen Marktverhältnisse nach den Grundsätzen des Wettbewerbsrechts, ob eine regionale Marktabgrenzung angezeigt ist oder ob, wie aktuell, die relevanten Märkte das gesamte Bundesgebiet umfassen.

26. Die von der Monopolkommission geforderte Abschaffung des Weisungsrechts des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie gegenüber der Bundesnetzagentur weist die Bundesregierung zurück. Die von der Monopolkommission zitierte Richtlinienvorgabe (Artikel 3 Absatz 3a Rahmenrichtlinie) erfordert nicht die Abschaffung des Weisungsrechts. Vielmehr sieht Artikel 3 Absatz 3a Rahmenrichtlinie ausdrücklich vor, dass die grundsätzliche Weisungsfreiheit der nationalen Regulierungsbehörden einer Aufsicht im Einklang mit dem nationalen Verfassungsrecht nicht entgegensteht. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass dieses Instrumentarium seitens des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie ohnehin äußerst zurückhaltend gehandhabt wird. Im Telekommunikationsbereich wurde bislang keine Weisung erteilt.

D. Neue Kooperationswege mit dem Statistischen Bundesamt

27. Die Monopolkommission verweist auf die enge Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt und die positiven Erfahrungen mit der Nutzung des Unternehmensregisters als eine wesentliche Datenbasis für die Konzentrationsberichterstattung (Tz. 74). Die Bundesregierung begrüßt ausdrücklich die konstruktive und zielführende Zusammenarbeit zwischen Monopolkommission und Statistischem Bundesamt bzw. den Statistischen Landesämtern sowie die konsequente Nutzung des sich in den letzten Jahren qualitativ immer weiter fortentwickelten und verbesserten Unternehmensregisters.

28. Die Monopolkommission erläutert die im Berichtszeitraum eingetretene Einigung zwischen dem Statistischen Bundesamt, den Statistischen Landesämtern und der Monopolkommission hinsichtlich des unmittelbaren Zugangs der Monopolkommission zu amtlichen Mikrodaten im Forschungsdatenzentrum des Statistischen Bundesamtes. So konnte die zugrunde liegende Rechtsfrage des Verhältnisses zwischen § 47 GWB und § 16 Absatz 6 Bundesstatistikgesetz (BStatG) einvernehmlich im Sinne einer parallelen Anwendbarkeit geklärt werden. Nunmehr vertreten das Statistische Bundesamt und die Statistischen Landesämter die Rechtsauffassung, dass der Monopolkommission als wissenschaftliche Forschungseinrichtung der Zugang zu den Mikrodaten im Forschungsdatenzentrum in Bonn zu gewähren ist (Tz. 77 ff.). Die Bundesregierung teilt diese Rechtsauffassung und begrüßt, dass das Statistische Bundesamt der Monopolkommission den Zugang zu den Daten des Forschungsdatenzentrums eingeräumt hat und erste Ergebnisse dieser Analyse von anonymisierten Mikrodaten bereits in das Achtzehnte Hauptgutachten der Monopolkommission einfließen konnten. Sie geht davon aus, dass sich die Zusammenarbeit beider Institutionen weiterhin konstruktiv und zielführend gestaltet. Die Bundesregierung sieht ebenfalls Effizienzvorteile für beide Institutionen und zusätzliche bzw. tiefergehende Analysemöglichkeiten durch den direkten Datenzugang (Tz. 75 f., 83 f.), die zu einer weiteren Verbesserung der Konzentrationsberichterstattung führen können.

29. Hinsichtlich der bereits im Siebzehnten Hauptgutachten (Tz. 87 ff.) vorgeschlagenen und im aktuellen Hauptgutachten (Tz. 81) erneut aufgegriffenen Forderung nach einer gesetzlichen Klarstellung in § 47 GWB wird die Bundesregierung im Rahmen der anstehenden 8. GWB-Novelle prüfen, ob hierfür noch Bedarf besteht. Dabei wird sie die Empfehlungen des derzeit laufenden Forschungsprojektes zur „Modernisierung der Konzentrationsberichterstattung“ (vgl. hierzu unten, Nummer 33) und die zukünftige Praxis des Zugangs der Monopolkommission zu den Mikrodaten beim Forschungsdatenzentrum prüfen und berücksichtigen.

30. Nach ersten praktischen Erfahrungen mit dem direkten Datenzugang beim Forschungsdatenzentrum weist die Monopolkommission darauf hin, dass diese Vorgehensweise zu außerordentlichen personellen und materiellen Belastungen des Forschungsdatenzentrums führt. Zudem sei zukünftig mit erheblichen finanziellen Aufwendungen zu rechnen. Sie schlägt die Einrichtung einer Verbindungsstelle zum Statistischen Bundesamt (Stabstelle des Präsidenten des Statistischen Bundesamtes oder zusätzliche Position im Forschungsdatenzentrum) analog der Verbindungsstelle des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vor. Durch diese Verbindungsstelle solle vor dem Hintergrund des von ihr benötigten großen Datenumfangs und der hohen Aktualitätsanforderungen ein reibungsloser Betrieb gewährleistet werden (Tz. 85 ff.). Die Bundesregierung hat Verständnis für den Wunsch der Monopolkommission, die Betreuungsmöglichkeiten des Statistischen Bundesamtes zu erhöhen. Sie hält den Vorschlag daher für grundsätzlich prüfenswert. Vor dem Hintergrund der zu erwartenden zukünftigen Anforderungen würde zusätzliches Personal die knappen personellen Ressourcen im Forschungsdatenzentrum sowie die Monopolkommission entlasten. Durch die Einrichtung einer Verbindungsstelle könnten die im Forschungsdatenzentrum nicht standardmäßig vorliegenden Daten für die Monopolkommission aufbereitet und an dem in der Zweigstelle Bonn eingerichteten Gastwissenschaftlerarbeitsplatz zur Verfügung gestellt werden. Die Bundesregierung hält es jedoch für erforderlich, zunächst die Ergebnisse des Forschungsprojektes „Modernisierung der Konzentrationsberichterstattung“ und das sich ggf. daraus ergebende zukünftige „Design“ der Konzentrationsberichterstattung abzuwarten. Erst dann können belastbare Angaben zu den zukünftig erforderlichen personellen Ressourcen gemacht werden.

III. Stand und Entwicklung der Unternehmenskonzentration

Modernisierung der Konzentrationsberichterstattung

31. Erneut verweist die Monopolkommission auf die Grenzen und Probleme der derzeitigen Konzentrationsstatistik und regt eine grundsätzliche Neuausrichtung sowie Modernisierung an. Als wesentliche Gründe für die stark begrenzten wirtschaftspolitischen Interpretationsmöglichkeiten der „klassischen“ Berichterstattung führt sie an, dass Konzentrationsmaße nur ein Indikator neben anderen zur Feststellung von Wettbewerbsintensität seien. Die Vielzahl von Märkten könne mit den in der Monopolkommission vorhandenen Ressourcen empirisch nicht adäquat abgebildet und abgegrenzt werden. Das liege auch daran, dass Konzentrationsmaße auf nationaler Ebene nach Wirtschaftszweigklassifikationen bzw. auf Grundlage von Produktionsstatistiken erhoben würden, die nicht geografisch und sachlich relevanten Märkten entsprächen. Diese Probleme würden im Zuge der fortschreitenden Globalisierung und Internationalisierung von Märkten immer bedeutsamer. Aussagekraft sowie Sinn und Zweck der bisherigen, „klassischen“ Konzentrationstabellen, die auf nationalen Angaben beruhen, seien kritisch zu hinterfragen. Des Weiteren habe sich das Angebot an privaten und öffentlichen Datenbanken derart erhöht, dass die Monopolkommission anders als noch in vergangenen Hauptgutachten nicht mehr alle Datenbestände auswerten konnte. Andererseits ermögliche diese Datenvielfalt neuartige Analysen (Tz. 89 ff.).

32. Auch die Bundesregierung erkennt die Probleme und Grenzen der derzeitigen klassischen Konzentrationsstatistik, die keinen geeigneten Rahmen bietet, um die Wettbewerbsintensität auf den Märkten einer bestimmten Branche messen zu können. Die Bundesregierung will die Konzentrationsberichterstattung in ihrer wettbewerbspolitischen Relevanz stärken. Für die Politik ist es wichtig, dass die Monopolkommission ihre Konzentrationsberichterstattung an neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen (z. B. auch an ökonometrischen Methoden) ausrichtet und geänderte Rahmenbedingungen (wie z. B. die Globalisierung) angemessen und zeitnah berücksichtigt. Die bekannten Probleme und Grenzen der Berichterstattung sind ganzheitlich zu sehen und zu beseitigen. Dabei ist der Grenznutzen immer weiterer Verbesserungen des Datenmaterials zu berücksichtigen. Die Konzentrationsberichterstattung sollte verstärkt in der Bewertung und Würdigung von Konzentrationsentwicklungstendenzen liegen. Sie ist flexibler, zeitgemäßer und noch aussagekräftiger zu machen.

33. Die Bundesregierung hat Hinweise und Anregungen der Monopolkommission in ihrem letzten Siebzehnten Hauptgutachten (Tz. 195) zum Anlass genommen, ein Forschungsprojekt zum Thema „Modernisierung der Konzentrationsberichterstattung“ auszuschreiben und an das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) zu vergeben. Dieses Forschungsprojekt soll die Basis für eine ggf. notwendige Neuausrichtung der Konzentrationsberichterstattung bilden. Die Schwerpunkte des Forschungsprojektes liegen u. a. in Untersuchungen zu den Bedürfnissen potentieller Nutzer, der Identifizierung von Qualitätsverbesserungspotentialen hinsichtlich Daten, Marktabgrenzung sowie der Erweiterung möglicher Indikatoren und Entwürfe tiefer gehender Auswertungen. Die Bundesregierung geht davon aus, dass erste Ergebnisse des Forschungsprojektes bereits in das nächste Hauptgutachten der Monopolkommission einfließen können.

Analyse der Konzentration und Verflechtung deutscher Großunternehmen

34. Die Berichterstattung der Monopolkommission zur Beurteilung von Stand und Entwicklung der aggregierten Konzentration und zur Verflechtung von Großunternehmen wurde noch nach dem „klassischen“ Verfahren durchgeführt. Sie basiert auf der Ermittlung der hundert größten Unternehmen aus allen Wirtschaftsbereichen nach dem Kriterium der inländischen Wertschöpfung sowie der Auswertung von Verflechtungsbeziehungen zwischen Großunternehmen. Ergänzt werden die Untersuchungen durch Analysen der weltweiten Wertschöpfung der Großunternehmen, der Bestimmung branchenspezifischer Geschäftsvolumina und der Ermittlung von Beteiligungen der „100 Größten“ an den vom Bundeskartellamt berichteten Unternehmenszusammenschlüssen (Tz. 158 ff.). Erstmalig hat die Monopolkommission zusätzlich den Stand und die Bewertung personeller Verflechtungen zwischen Unternehmen in den Staaten der OECD ausgewertet (Tz. 166, 306 ff.). Als Ergebnis stellt die Monopolkommission eine im Zeitablauf tendenziell abnehmende Konzentration der Großunternehmen (Ausnahme: Versicherungsbranche) und eine fortschreitende Auflösung des Netzwerks aus gegenseitigen Kapitalbeteiligungen und personellen Verflechtungen unter den „100 Größten“ fest (Tz. 158 f., 166).

35. Die Bundesregierung sieht in der erstmaligen Untersuchung von Stand und Bedeutung personeller Verflechtungen zwischen Unternehmen in den Staaten der OECD einen guten Ansatz und eine sinnvolle Weiterentwicklung der bisherigen Verflechtungsanalyse, die eine internationale und marktübergreifende Einschätzung ermöglicht. Sie beachtet in Zeiten der Globalisierung die Notwendigkeit, über den deutschen Markt hinaus zu schauen.

IV. Wettbewerbsrecht

A. Missbrauchsaufsicht

36. Die Monopolkommission sieht vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen die Sektoruntersuchung als eine wertvolle Erweiterung des kartellrechtlichen Instrumentariums an, die es ermöglicht, strukturelle Wettbewerbshindernisse auf einzelnen Märkten zu ermitteln (Tz. 336 f., 349 ff.).

Die Bundesregierung beurteilt das im Jahr 2005 in das GWB eingeführte Instrument der Sektoruntersuchung ebenfalls positiv. Mit der Möglichkeit, ohne einen konkreten Anfangsverdacht Untersuchungen im Hinblick auf mögliche Wettbewerbsbeschränkungen in bestimmten Sektoren und insbesondere auch hinsichtlich bestimmter Arten von Vereinbarungen durchzuführen, hat die Sektoruntersuchung erfolgreich dazu beigetragen, den befürchteten Transparenzverlust nach der Abschaffung des Administrativfreistellungsverfahrens zu vermeiden. Das Bundeskartellamt hat schon mehrere Sektoruntersuchungen durchgeführt, die das Verständnis für die einzelnen Märkte und deren Besonderheiten weiter erhöht und vielfach wertvolle Erkenntnisse für die Arbeit des Amtes geliefert haben. Die Bundesregierung weiß um die von der Monopolkommission im Zusammenhang mit der Sektoruntersuchung zum Stromgroßhandel und Stromerzeugung benannten Defizite einer nur nachträglichen Prüfung und Missbrauchsaufsicht. Die Bundesregierung hat daher in ihrem Energiekonzept einen Gesetzentwurf zur Errichtung einer Markttransparenzstelle für den börslichen und außerbörslichen Energiegroßhandel angekündigt. Sie soll als zentrale unabhängige Stelle zeitnah marktrelevante Daten erfassen und auswerten, um eine wettbewerbskonforme Preisbildung an den Großhandelsmärkten für Strom und Gas zu sichern. Die Markttransparenzstelle wird beim Bundeskartellamt angesiedelt werden. Dies entspricht der Forderung der Monopolkommission (Tz. 346 f.).

37. Die Monopolkommission sieht die Funktion von Verpflichtungszusagen nach § 32b GWB grundsätzlich positiv und erkennt an, dass Verpflichtungszusagen es ermöglichen, Wettbewerbshindernisse mit geringerem Aufwand zu beseitigen (Tz. 356 ff.).

Die Bundesregierung teilt diese Einschätzung. Nach den Erfahrungen mit den Verfahren zum Rundholzvertrieb und Gaspreismissbrauch haben sich Verpflichtungszusa-

gen bewährt, um schnell und effizient missbräuchliches Verhalten abzustellen und adäquate Lösungen zur Wettbewerbsbelebung durchzusetzen. Sie haben den Vorteil, dass sie die mit Gerichtsverfahren verbundenen hohen Kosten und unnötigen Einsatz personeller Ressourcen sowohl auf Seiten des Bundeskartellamtes als auch auf Seiten der betroffenen Unternehmen vermeiden. Dass dabei manche Einzelfragen nicht rechtsverbindlich geklärt werden können, liegt in der Natur der Sache und ist in Anbetracht der aufgeführten Vorteile hinzunehmen. Der von der Monopolkommission in diesem Zusammenhang erhobene Vorwurf mangelnder Vorfeldwirkung (Tz. 364 f.) ist für die Bundesregierung so nicht nachvollziehbar. Gerade die Gaspreismissbrauchsverfahren mit ihren substantiellen Verpflichtungszusagen haben eine erhebliche Breitenwirkung im Markt erzielt und für größere Sensibilität gegenüber überhöhten Preisen auf Seiten der Kunden und Gasversorger gesorgt. Schließlich bleibt anzumerken, dass das Angebot von Verpflichtungszusagen für die betroffenen Unternehmen freiwillig ist. Die Kritik der Monopolkommission an Rückerstattungsverpflichtungen (Tz. 363, 442) vermag die Bundesregierung nicht zu teilen. Rückzahlungsverpflichtungen sind vorzugswürdig, da den durch missbräuchliches Verhalten geschädigten Kunden eine finanzielle Kompensation zufließt, ohne sie auf langwierige Zivilschadensersatzprozesse zu verweisen.

38. Die Monopolkommission begrüßt die Anstrengungen und Erfolge des Bundeskartellamtes im Bereich der „Competition Advocacy“, empfiehlt dem Gesetzgeber aber ungeachtet dessen, das Bundeskartellamt auch in Gesetzgebungsverfahren formell einzubinden (Tz. 370 ff.). Die Bundesregierung misst informellen Aktivitäten eine immer größere Bedeutung bei, um die Wirksamkeit des Wettbewerbsrechts und des Wettbewerbsgedankens weiter zu steigern. Auch sie anerkennt die in diesem Bereich geleistete Arbeit des Bundeskartellamtes. Da sich Gesetzesvorhaben oftmals auf die Wettbewerbsbedingungen auswirken und es wichtig ist, diese Implikationen zu bewerten, soll das Bundeskartellamt bei der wettbewerblichen Folgenabschätzung an Gesetzgebungsvorhaben beteiligt werden.

39. Die Bundesregierung begrüßt, dass sich die Monopolkommission mit dem Thema Nachfragemacht aufgrund dessen zunehmender Bedeutung in der kartellbehördlichen Praxis und wissenschaftlichen Diskussion erneut auseinandergesetzt hat (Tz. 380 ff.). Sie teilt die Auffassung der Monopolkommission, dass die Beurteilung von Nachfragemacht von den Grundannahmen der Analyse abhängt. Leitbild des GWB ist es, den Wettbewerb an sich und die Wettbewerbsfreiheit zu schützen. Damit ist der Wettbewerb auf den Beschaffungsmärkten ebenso Schutzobjekt wie der auf den Angebotsmärkten. Die sehr weitgehende und pauschale Aussage der Monopolkommission, dass Handelsunternehmen gegenüber Herstellerunternehmen über keine bedenklich starke Nachfragemacht verfügen (Tz. 392), vermag die Bundesregierung indes nicht zu teilen. Nach Auffassung der Bundesregierung ist es nicht sachgerecht, das Thema Nachfragemacht pauschal zu beurteilen. Vielmehr ist es entscheidend, in jedem Einzelfall die spezifischen Gegebenheiten der betreffenden Märkte genau zu untersuchen und erst auf dieser Basis Nachfragemacht zu bejahen oder zu verneinen.

40. Im Bereich der Preismissbrauchsaufsicht bekräftigt die Monopolkommission ihre Kritik an der gesetzlichen Verankerung eines Verbots von Verkäufen unter Einstandspreisen in der 6. GWB-Novelle sowie der Verschärfung der Norm durch die Preismissbrauchsnovelle im Jahr 2007 (Tz. 433 ff.). Sie hält den sortimentsbezogenen Ansatz bei der Zuordnung der Werbekostenzuschüsse in der Entscheidung des Bundeskartellamts im Rossmann-Verfahren für nicht sachgerecht. Nach ihrer Auffassung solle die Zuordnung der Zuschüsse vielmehr den betroffenen Herstellern und Händlern überlassen bleiben. Insoweit begrüßt sie das Urteil des Oberlandesgerichts Düsseldorf, mit dem dieses den Beschluss des Bundeskartellamtes aufgehoben hat (Tz. 436). Bei der Zuordnung der Werbekostenzuschüsse geht es um die Frage, inwieweit der Rechtsbegriff des Einstandspreises objektiv bestimmbar ist oder ob dem einzelnen Händler aufgrund interner Kalkulation ein einseitiges Bestimmungsrecht eingeräumt wird. Nachdem zwischenzeitlich der Bundesgerichtshof die Rechtsbeschwerde im Fall Rossmann verworfen hat, wird die Bundesregierung im Rahmen der 8. GWB-Novelle die Regelungen der Missbrauchsaufsicht, und hier insbesondere zum Verbot des Verkaufs unter Einstandspreis, vor dem Hintergrund der behördlichen und gerichtlichen Praxis überprüfen.

41. Hinsichtlich der Missbrauchsverfahren beanstandet die Monopolkommission die teilweise überlange Verfahrensdauer und verweist hierzu auf einen Einzelfall aus dem Telekommunikationssektor (Tz. 454 ff.). Die Bundesregierung vermag diese Kritik nur teilweise nachzuvollziehen. Die Bundesregierung hat ein großes Interesse daran, dass die Kartellbehörden bei missbräuchlichem Verhalten möglichst rasch einschreiten und Verstöße beenden. Es ist aber zu berücksichtigen, dass aufgrund der Komplexität der Materie gerade Preismissbrauchsverfahren häufig einen erheblichen Ermittlungs- und damit Zeitaufwand erfordern, der zudem stark vom jeweiligen Einzelfall abhängt. Vor diesem Hintergrund erscheint die generelle Vorgabe eines kürzeren Zeitrahmens nicht geeignet zu sein, um schneller bestandskräftige Verfügungen zu erhalten.

B. Fusionskontrolle

42. Im Rahmen der Würdigung der Anwendung der Vorschriften der Fusionskontrolle befasst sich die Monopolkommission u. a. mit der Berechtigung von Anwendungsausnahmen (Tz. 324 ff.). Dabei untersucht sie erneut das Verhältnis von Kartellrecht und staatlichem Handeln und damit das Thema der Beteiligungen der öffentlichen Hand (z. B. Krankenhäuser).

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Monopolkommission (Tz. 399 ff., 463 ff., 470), dass die Anwendung der Fusionskontrollvorschriften nur in engen Ausnahmefällen und nur nach strengen Kriterien ausgeschlossen sein darf. Ein solcher Ausnahmefall könnte z. B. bei

staatsorganisatorischen Strukturmaßnahmen vorliegen. Der Bundesrat hat verfassungsrechtliche Bedenken geäußert, auf die Zusammenführung öffentlicher Einrichtungen in Folge landesgesetzlich angeordneter Gebietsreformen die Vorschriften der Fusionskontrolle anzuwenden und die Bundesregierung um die Prüfung einer Gesetzesänderung gebeten.. Die Bundesregierung wird deshalb prüfen, ob und wie sichergestellt werden kann, dass die verfassungsrechtlich garantierte Organisationshoheit der Länder bei der Anwendung der Fusionskontrolle auf Zusammenschlüsse im Zusammenhang mit gemeindlichen Gebietsneuordnungen gewahrt wird.

43. Die Monopolkommission sieht ihre früher geäußerten Bedenken gegen die im Jahr 2009 erfolgte Einführung einer Zweiten Inlandsumsatzschwelle weitgehend ausgeräumt (Tz. 473 f.). Ihrer Ansicht nach hat insbesondere die niedrig angesetzte Umsatzschwelle von 5 Mio. Euro dazu beigetragen, dass die befürchtete Absenkung des Schutzniveaus der deutschen Fusionskontrolle bisher nicht nachweisbar eingetreten ist. Die Bundesregierung sieht ebenso wie die Monopolkommission das mit der Zweiten Inlandsumsatzschwelle verfolgte Ziel als erreicht an. Die Gesetzesänderung hat dazu geführt, dass die Anmeldepflicht und die damit verbundenen Transaktionskosten für die Unternehmen sowie Verwaltungskosten für das Bundeskartellamt bei Fusionen ohne erhebliche Inlandsauswirkung reduziert werden konnten. Die Bundesregierung wird im Rahmen der 8. GWB-Novelle prüfen, ob die von Teilen der Wirtschaft geforderte Erhöhung der Umsatzschwelle mit der erforderlichen Balance zwischen Aufwandsminimierung und Fokussierung auf wettbewerblich bedeutende Fälle einerseits und dem Verlust der Kontrollmöglichkeit von wettbewerblich bedenklichen Fusionen andererseits im Einklang steht. Ebenso wird die Bundesregierung den Vorschlag der Monopolkommission (Tz. 475) prüfen, ob eine Zusammenrechnungsvorschrift für die Zweite Inlandsumsatzschwelle notwendig ist und ob dadurch befürchtete Umgehungsstrategien der Unternehmen durch Aufspaltung größerer Transaktionen in mehrere kleinere verhindert werden können. Auch das Bundeskartellamt spricht sich für eine Zusammenrechnungsklausel entsprechend der Regelung in der europäischen Fusionskontrollverordnung aus, um die für die formelle Fusionskontrolle nötige Rechtssicherheit zu schaffen.

44. Eine gesetzliche Vorschrift zur Zusammenrechnung von Umsätzen fordert die Monopolkommission auch für die Anwendung der Bagatellmarktklausel (§ 35 Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 GWB). Sie empfiehlt, wie schon in vorangegangenen Gutachten, eine gesetzliche Klarstellung, unter welchen konkreten Voraussetzungen sachlich verwandte oder benachbarte Bagatellmärkte bzw. alle betroffenen Kleinstmärkte zusammengefasst werden können (Tz. 486 f.).

Die Bundesregierung sieht, dass trotz höchstrichterlicher Rechtsprechung zur Bündeltheorie Schwierigkeiten in der praktischen Anwendung der Bagatellmarktklausel bestehen. Sie wird im Rahmen der 8. GWB-Novelle daher untersuchen, ob die Problematik durch eine Zusammenrechnungsklausel, die die bisherige Entscheidungspraxis kodifiziert, gelöst werden kann. Nach Ansicht der Bundesregierung ist der mit der Bagatellmarktklausel verfolgte Zweck berechtigt, Vorhaben von der Fusionskontrolle und Anmeldepflicht auszunehmen, die nur einen gesamtwirtschaftlich unbedeutenden Markt betreffen. Dies ist mit der Notwendigkeit in Einklang zu bringen, dass die Voraussetzungen der formellen Fusionskontrolle klar und ohne größeren Ermittlungsaufwand anhand quantitativer Zuständigkeitsfilter feststellbar sind (so auch die Empfehlungen der Merger Working Group des International Competition Networks). Dies ist bei der Bagatellmarktklausel angesichts der erforderlichen Ermittlung der zutreffenden Marktabgrenzung und des Marktvolumens bisher oft nicht der Fall. Deshalb wird die Bundesregierung auch untersuchen, ob die Bagatellmarktklausel wieder, wie vor der 6. GWB-Novelle, der materiellen Fusionskontrolle zugeordnet werden soll.

45. Die Bundesregierung wird im Rahmen der anstehenden Novellierung des GWB auch die Empfehlung der Monopolkommission prüfen, die Voraussetzungen einer Entflechtungsanordnung von vollzogenen, nicht angemeldeten Zusammenschlüssen (die mit der 7. GWB-Novelle geändert wurden) klar zu stellen. Die Monopolkommission (Tz. 503) begrüßt zu Recht die auf der neuen Regelung basierende Entflechtungspraxis des Bundeskartellamtes. Nicht angemeldete Zusammenschlüsse werden ohne Fristbindung in einem kombinierten Untersagungs- und Entflechtungsverfahren untersucht und ggf. aufgelöst. Die mit der Vereinfachung bezweckte Verfahrensbeschleunigung (Einschränkung der Rechtsschutzmöglichkeiten) wirkt zugunsten des Wettbewerbs und verstärkt die Abschreckungswirkung des Vollzugsverbots. In diesem Zusammenhang wird die Bundesregierung prüfen, ob geregelt werden muss, wie die wegen des Verstoßes gegen das Vollzugsverbot eintretende zivilrechtliche Unwirksamkeitsfolge einer Fusion, die nicht die Untersagungsvoraussetzungen erfüllt, geheilt werden kann.

46. Die Monopolkommission beurteilt die Praxis bei der Anwendung der Fusionskontrollvorschriften durch das Bundeskartellamt ganz überwiegend positiv. Nur in wenigen Einzelfällen hat sie Verbesserungsvorschläge. Als Beispiel ist hier die Prüfung der Marktabgrenzung bei der Belieferung von Stromletztverbrauchern zu nennen. Durch den Einsatz quantitativer Methoden und Anwendung des sog. SSNIP-Tests könne die Glaubwürdigkeit und Akzeptanz der vorgenommenen Marktabgrenzung erhöht werden (Tz. 584 f.).

Die Bundesregierung unterstützt grundsätzlich den Einsatz quantitativer Methoden und neuer ökonomischer Konzepte zur Erfassung der Marktgegebenheiten. Das Bundeskartellamt folgt diesem von ihm selbst eingeschlagenen Weg. Ihm steht aber bei der jeweiligen Einzelfallbewertung das Recht zu, das aus seiner Expertise passende ökonomische Konzept zu wählen, auch um den Ermittlungsaufwand auf ein sinnvolles Maß zu begrenzen.

47. Die Monopolkommission würdigt umfassend die Praxis der Europäischen Kommission und der Gerichte bei der Anwendung der europäischen Fusionskontrollverordnung (Tz. 664 ff.). Ein wichtiger Aspekt ist dabei die Kommentierung des Berichts der Europäischen Kommission über die Zuständigkeitsverteilung und Verweisungsregeln zwischen nationalen Wettbewerbsbehörden und der Europäischen Kommission (Tz. 861 ff.). Dieser Bericht enthält keine konkreten Reformvorschläge. Die Bundesregierung kann der Monopolkommission nicht zustimmen, soweit diese in Übereinstimmung mit der Europäischen Kommission eine Überprüfung bzw. Änderung der sog. Zwei Drittel Regel anregt (Tz. 870). Die Zwei-Drittel-Klausel ist eine Ausprägung des übergeordneten Subsidiaritätsprinzips und funktioniert gut. Sie trägt zu einer angemessenen Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der EU-Kommission und den Mitgliedstaaten bei und stellt sicher, dass Zusammenschlüsse zwischen Unternehmen, die schwerpunktmäßig in einem Mitgliedstaat tätig sind, von der Wettbewerbsbehörde dieses Mitgliedstaats geprüft werden können. Auch die praktische Erfahrung in Deutschland zeigt, dass die Zwei-Drittel-Klausel keine Fälle erfasst, für deren Prüfung die Kommission besser geeignet wäre. Hingegen teilt die Bundesregierung die ablehnende Haltung der Monopolkommission zu automatischen Verweisungen an die Europäische Kommission in Fällen von Mehrfachanmeldungen und zu Bestrebungen der Europäischen Kommission, die nationalen Fusionskontrollrechte zu harmonisieren, die im genannten Bericht angedeutet werden (Tz. 871 f.). Harmonisierungsbestrebungen von Seiten der Mitgliedstaaten hält die Monopolkommission für vorzugswürdig und verweist auf die 8. GWB-Novelle, bei der über eine Anpassung der materiellrechtlichen Kriterien der deutschen Fusionskontrolle entschieden werden wird.

V. Arbeitsmarkt und Wettbewerb auf Produktmärkten

48. Die Tarifautonomie ist eine wesentliche Grundlage der Sozialen Marktwirtschaft. Die Bundesregierung begrüßt, dass sich die Monopolkommission in ihrem Achtzehnten Hauptgutachten dem Arbeitsmarkt widmet, die Auswirkungen gesetzlicher Änderungen und höchstrichterlicher Rechtsprechung in diesem Bereich mit Blick auf die Produktmärkte analysiert und sich in die aktuelle Diskussion um Tarifeinheit und Branchenmindestlöhne einbringt.

Die Monopolkommission untersucht in ihrem Gutachten insbesondere die Auswirkungen, die von Allgemeinverbindlicherklärungen von Tarifverträgen und der Festsetzung von Mindestlöhnen ausgehen. Dabei drückt sie ihre Sorge eines zunehmenden Einflusses der Politik auf die Lohnfestlegung aus. Zudem analysiert sie die wettbewerbspolitische Bedeutung von Spartengewerkschaften. Die Monopolkommission befürchtet erhebliche wettbewerbsbeschränkende Auswirkungen durch Allgemeinverbindlicherklärungen und Mindestlohnfestlegungen auf den betroffenen Produktmärkten. Zudem bestünde die Gefahr, dass Tarifverträge durch staatliche Rechtsakte verdrängt würden (Tz. 926 ff., 947, 970 ff.).

49. Wettbewerbliche Aspekte werden im Rahmen der Gesetzesziele des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) berücksichtigt. In § 1 AEntG sind als Gesetzesziele gleichberechtigt neben der Gewährleistung fairer und funktionierender Wettbewerbsbedingungen die Schaffung und Durchsetzung angemessener Mindestarbeitsbedingungen sowie die Einhaltung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und die Ordnungs- und Befriedungsfunktion der Tarifautonomie genannt. Unabhängig hiervon werden gesamtwirtschaftliche Aspekte durch die Beteiligung des Tarifausschusses nach § 7 Absatz 5 AEntG berücksichtigt. Die Bundesregierung hat vereinbart, Mindestlohnverordnungen nach dem AEntG einvernehmlich im Kabinett zu regeln, bestehende Mindestlohnregelungen bis Oktober 2011 zu evaluieren und anschließend über deren Fortbestand zu entscheiden.

50. Die Monopolkommission thematisiert auch die Erstreckung von Tarifverträgen nach dem AEntG (Tz. 968 f.). Soweit die Monopolkommission dabei ausführt, dass das AEntG in Konkurrenz zur Tarifautonomie trete und diese dadurch erheblich schwäche, teilt die Bundesregierung diese Einschätzung nicht. Ziel des AEntG ist nach § 1 Satz 2 unter anderem gerade die Wahrung der Ordnungs- und Befriedungsfunktion der Tarifautonomie. Die Monopolkommission führt aus, dass eine grenzüberschreitende Entsendung von Arbeitnehmern nach Deutschland zu den Arbeitsbedingungen ihres Herkunftslands im Sinne der Dienstleistungsfreiheit ausdrücklich gewünscht sei (Tz. 919). Allerdings gilt die Dienstleistungsfreiheit nicht uneingeschränkt. Sie wird auf europäischer Ebene unter anderem durch die Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (Richtlinie 96/71/EG – Entsende-Richtlinie) sozial flankiert. Die Entsende-Richtlinie, die in Deutschland durch das AEntG umgesetzt wird, schreibt in Artikel 3 die arbeitsrechtliche Gleichstellung der in einen Staat entsandten Arbeitskräfte mit den dort beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern insbesondere hinsichtlich der Arbeitsbedingung „Entlohnung“ vor, wenn diese im Zielstaat Gegenstand von Rechts- und Verwaltungsvorschriften oder von allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträgen ist.

Im Übrigen führt die Monopolkommission aus, dass das AEntG dafür sorgen solle, Wettbewerbsnachteile deutscher Unternehmen für den Fall auszuschalten, dass ein Arbeitgeber mit Sitz im Ausland seine heimischen Arbeitnehmer vorübergehend in Deutschland beschäftigt (Tz. 919). In diesem Zusammenhang verweist die Bundesregierung auf die oben genannten, in § 1 des AEntG enthaltenen Ziele des Gesetzes.

51. Die Monopolkommission lehnt aus wettbewerblicher Perspektive die Möglichkeit, Mindestarbeitsentgelte in Wirtschaftszweigen nach dem Mindestarbeitsbedingungengesetz (MiArbG) festzusetzen, ab (Tz. 983, 997 f.). Sie sieht die Gefahr, dass Unternehmen, insbesondere Newcomer, vom Markt verdrängt werden. Mit dem geänderten MiArbG wurde die grundsätzliche Möglichkeit geschaffen, Mindestlöhne in Wirtschaftszweigen zu etablieren, in denen die an Tarifverträge gebundenen Ar-

beitgeber weniger als 50 Prozent der unter den Geltungsbereich dieser Tarifverträge fallenden Arbeitnehmer beschäftigen. § 3 des MiArbG legt ein Verfahren fest, nach dem die wettbewerblichen Aspekte gleichrangig neben den anderen dort genannten Gesichtspunkten zu berücksichtigen sind.

52. Zum Vorschlag der Monopolkommission, für die Untersuchung absehbarer wettbewerblicher Folgen ein generelles Stellungnahmerecht des Bundeskartellamtes einzuführen, wird auf Nummer 38 dieser Stellungnahme verwiesen.

53. Die Monopolkommission konstatiert ein verstärktes Auftreten von Spartengewerkschaften. Dadurch werde das Tarifsystem vielschichtiger. Das Phänomen der Spartengewerkschaften konzentriere sich auf Unternehmen des Verkehrs- und Gesundheitssektors (Luftverkehr, Bahn, Krankenhäuser). Als Hauptursache für die zunehmende Bedeutung von Spartengewerkschaften sieht die Monopolkommission die Unzufriedenheit der Gewerkschaftsmitglieder infolge starker Konzentration bei den Gewerkschaften. Erfolgreiche Spartengewerkschaften besäßen eine größere Verhandlungsmacht als eine große heterogene Einheitsgewerkschaft (Tz. 893 f., 984 f., 1001 f.). Die vermehrte Aktivität von Spartengewerkschaften ist nach Einschätzung der Monopolkommission mit einer Reihe von Problemen verbunden. Sie identifiziert die Gefahr eines komplementären Tarifwettbewerbs zulasten verhandlungsschwächerer Arbeitnehmergruppen. Zudem befürchtet die Monopolkommission, dass die besondere Situation auf Märkten des Verkehrs und des Gesundheitssektors, auf denen lange Zeit monopolartige Strukturen geherrscht haben, von Spartengewerkschaften ausgenutzt werde. Im Bereich der Daseinsvorsorge stelle sich das Problem, dass höhere Löhne über höhere Subventionsforderungen oder Forderungen nach höheren Beiträgen für die erbrachten Dienstleistungen auf schutzlose Dritte übergewälzt werden könnten. Inwieweit die Löhne über dem markträumenden Niveau lägen, sei auch bei Auftreten von Spartengewerkschaften abhängig von der Wettbewerbsintensität auf dem Produktmarkt und der relativen Verhandlungsmacht der Tarifvertragsparteien. Die Monopolkommission befürchtet eine Ausweitung der Tarifpluralität. Es sei jedoch nicht vorauszusehen, inwieweit sich die Problematik des Auftretens von Spartengewerkschaften zukünftig zuspitzen werde. Die Monopolkommission weist darauf hin, dass der Vierte Senat des Bundesarbeitsgerichts im Zeitpunkt der Erstellung des Hauptgutachtens eine Abkehr vom Grundsatz der Tarifeinheit angekündigt hat. Der Zehnte Senat hat zudem auf den entsprechenden Divergenzbeschluss mitgeteilt, dass er sich der zugrunde liegenden rechtlichen Bewertung des Vierten Senats anschließe (Tz. 941, 989). Die Monopolkommission sieht in der Entwicklung von Instrumenten zur Einhegung der nach ihrer Ansicht faktisch bereits wirksamen Tarifpluralität eine dringliche Aufgabe des Gesetzgebers und der Arbeitsgerichtsbarkeit. Dabei sei der durch Artikel 9 Absatz 3 des Grundgesetzes (GG) vorgegebene verfassungsrechtliche Rahmen zu beachten (Tz. 1005 f.). Die Monopolkommission erwägt mehrere Lösungen für die von ihr gesehenen Probleme im Zusammenhang mit dem Auftreten von Spartengewerkschaften und der Aufgabe des Grundsatzes der Tarifeinheit (Tz. 1008 ff.).

54. Der Vierte Senat des Bundesarbeitsgerichts hat mit Urteil vom 7. Juli 2010 den Grundsatz der Tarifeinheit für Fälle der Tarifpluralität aufgegeben. Daraus folgt, dass künftig in einem Betrieb für Arbeitsverhältnisse derselben Art verschiedene Tarifverträge Anwendung finden können. Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der Monopolkommission, dass alle Maßnahmen des Gesetzgebers, die das Verhältnis der Tarifvertragsparteien untereinander betreffen, den durch Artikel 9 Absatz 3 GG vorgegebenen verfassungsrechtlichen Rahmen respektieren müssen. Nach Auffassung der Bundesregierung bedarf es daher einer sorgfältigen Analyse der rechtlichen und tatsächlichen Folgen des Urteils sowie des aus dem Urteil folgenden Handlungsbedarfs. Die Bundesregierung steht hierzu im Dialog mit Tarifpraktikern und Wissenschaftlern.

VI. Perspektiven für mehr Wettbewerb und Effizienz in der gesetzlichen Krankenversicherung

55. Die Monopolkommission hat sich in einem gesonderten Kapitel mit den Perspektiven für mehr Wettbewerb und Effizienz in der gesetzlichen Krankenversicherung befasst. Sie stellt fest, dass trotz der in den letzten Jahren zunehmend in das System der gesetzlichen Krankenversicherung eingeführten wettbewerblichen Elemente erheblicher Reformbedarf verblieben sei, um die Effizienzpotenziale in diesem System konsequent zu nutzen. Sie ist der Auffassung, dass das Solidarprinzip dem nicht entgegenstehe und sich durch die deutlich konsequentere Nutzung von Markt und Wettbewerb als alternative Steuerungsinstrumente auch im Rahmen einer solidarischen Wettbewerbsordnung umfangreiche Effizienzverbesserungen erzielen ließen (Tz. 1035 f.). Die Monopolkommission kommt anhand eines kurzen internationalen Vergleiches auf Basis von OECD-Daten zunächst zu der Auffassung, dass Deutschland durch überdurchschnittlich hohe Gesundheitsausgaben, überdurchschnittliche Versorgungskapazitäten und eine überdurchschnittliche Inanspruchnahme medizinischer Leistungen gekennzeichnet sei. Dem stünde jedoch keine überdurchschnittliche Ergebnisqualität der Gesundheitsleistungen gegenüber, was auf Ineffizienzen in der Versorgung schließen lasse.

Die Bundesregierung teilt die Auffassung, dass auch das deutsche Gesundheitswesen durch Ineffizienzen gekennzeichnet ist, die es zu beheben gilt. Der von der Monopolkommission versuchte Nachweis solcher Ineffizienzen auf Basis eines internationalen Vergleichs überzeugt aber nicht. So gehört Deutschland jedenfalls bei Betrachtung der Pro-Kopf-Ausgaben keineswegs zu den Ländern mit der teuersten Gesundheitsversorgung; es liegt im OECD-Vergleich vielmehr im Mittelfeld. Zudem ist Deutschland unter allen Mitgliedstaaten der OECD seit Mitte der 90er Jahre das Land mit der geringsten Ausgabensteigerung. Die OECD führt dies ausdrücklich auch auf erfolgreiche Maßnahmen zur Kostensteuerung hierzulande zurück.

Auch die zur Stützung der These der Ineffizienz herangezogenen Indikatoren für den Krankenhaussektor und für die Ergebnisqualität überzeugen nicht. So fällt Deutschland trotz hoher Krankenhauskapazitäten im internationalen Vergleich nicht durch eine besonders kostenträchtige stationäre medizinische Versorgung auf, sondern rangiert hier eher im unteren Mittelfeld. Die zur Messung von Ergebnisqualität herangezogenen Indikatoren Lebenserwartung und Kindersterblichkeit sind wiederum angesichts ihres hohen Aggregationsgrades ungeeignet, um auch nur ein grobes abschließendes (und zudem international vergleichbares) Bild über die Qualität der Gesundheitsversorgung zuzulassen.

Die Bundesregierung teilt gleichwohl die Einschätzung der Monopolkommission, dass im deutschen Gesundheitssystem und der gesetzlichen Krankenversicherung Reformbedarf besteht, um die existierenden Effizienzpotenziale konsequent zu nutzen. Sie hat deshalb Struktur, Organisation und Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung auf den Prüfstand gestellt und eine wettbewerbliche Neuorientierung der gesetzlichen Krankenversicherung eingeleitet.

56. Die Finanzierungsprobleme der gesetzlichen Krankenversicherung belegen nach Auffassung der Monopolkommission die Notwendigkeit, den Gesundheitssektor umfassend neu zu ordnen und dabei konsequent auf eine solidarische Wettbewerbsordnung zu setzen. Ursachen der Finanzierungsprobleme sieht die Monopolkommission einerseits in möglichen Ineffizienzen in der heutigen Organisation des Krankenversicherungssystems. Andererseits sieht sie Ursachen darin, dass die Entwicklung der Leistungsausgaben von langfristigen strukturellen Veränderungen wie der demografischen Entwicklung und dem technischen Fortschritt in der medizinischen Versorgung betroffen ist (Tz. 1038).

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Monopolkommission, dass die derzeitige Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung ungeeignet ist, um den Herausforderungen des demografischen Wandels und des medizinisch-technischen Fortschritts gewachsen zu sein. Die von der Bundesregierung vor diesem Hintergrund vorgesehene Neuausrichtung der Finanzierungsgrundlagen mit einer Stärkung der Beitragsautonomie der Krankenkassen sowie der Neuausrichtung des Zusatzbeitrages als „Preissignal“ im Wettbewerb entsprechen der grundsätzlichen Intention der Monopolkommission. Insbesondere die von der Monopolkommission kritisierte Begrenzung des preispolitischen Handlungsspielraums der Krankenkassen durch die 1-Prozent-Überforderungsklausel und die damit verbundenen wettbewerbsschädlichen Wirkungen werden durch die mit dem GKV-Finanzierungsgesetz beabsichtigte Weiterentwicklung des Zusatzbeitrages und die Einführung eines GKV-weiten Sozialausgleichs behoben.

Der einkommensabhängige Beitragssatz wird in Höhe von 15,5 Prozent festgeschrieben. Damit wird der bisherige Automatismus durchbrochen, dass Ausgabensteigerungen zwangsläufig zu steigenden Lohnkosten führen. Unvermeidbare, über die einkommensabhängige Einnahmenentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung hinausgehende Ausgabensteigerungen werden künftig durch einkommensunabhängige Zusatzbeiträge der Mitglieder finanziert. Diese kassenindividuell festgelegten Zusatzbeiträge mit Sozialausgleich dienen damit der Sicherung der qualitativ hochwertigen Versorgung in Deutschland, die eine Teilhabe aller am medizinischen Fortschritt gewährleistet.

Wie von der Monopolkommission gefordert, erhalten die Krankenkassen mit der Weiterentwicklung des Zusatzbeitrags wieder ihre Beitrags- und Finanzautonomie zurück. Der einkommensunabhängige Zusatzbeitrag wirkt hierbei als transparentes Preissignal für die Versicherten. Zugleich gibt er den Krankenkassen mehr Spielräume, um gute Verträge zu gestalten und regionalen Besonderheiten gerecht werden zu können. Hierdurch wird die erforderliche wettbewerbliche Ausrichtung der gesetzlichen Krankenversicherung gestärkt.

Es wird ein gerechter, GKV-weiter und unbürokratischer Sozialausgleich eingeführt. Der Sozialausgleich soll grundsätzlich aus Steuermitteln finanziert werden. Der Sozialausgleich greift, sobald der durchschnittliche Zusatzbeitrag 2 Prozent der beitragspflichtigen Einnahmen des Mitgliedes übersteigt. Die Umsetzung findet direkt bei den Arbeitgebern bzw. Rentenversicherungsträgern statt, so dass der Sozialausgleich in der Regel automatisiert ohne Antragsverfahren durchgeführt werden kann.

Die weiterentwickelten Finanzierungsgrundlagen und der neu gestaltete, GKV-weite Sozialausgleich sichern die Nachhaltigkeit der Finanzierung und stellen die Solidarität in der GKV auf eine solide und breitere Basis. Durch die Stabilisierung der Einnahmeseite der gesetzlichen Krankenversicherung kann überdies auf weitere Eigenbeteiligungen oder gar Leistungskürzungen für die Patientinnen und Patienten verzichtet werden.

57. Die Monopolkommission analysiert die bestehenden wettbewerblichen Elemente im System der gesetzlichen Krankenversorgung und entwickelt ein Konzept für den Wettbewerb der Kassen, dessen Schwerpunkt bei der ärztlichen Versorgung liegt. Die Monopolkommission geht davon aus, dass dieses, auf einer Wettbewerbsordnung basierende Konzept, allen beteiligten Akteuren (Kassen, Leistungserbringern und Versicherten) zukünftig mehr Anreize bietet, sich so zu verhalten, dass Qualitäts- und Leistungsziele des Gesundheitssystems erreicht werden können (Tz. 1217). Sie sieht in der Organisation des Leistungsmarktes einen wesentlichen „Hemmschuh“ für die wettbewerbliche Ausrichtung der gesetzlichen Krankenversicherung. Nach ihrer Auffassung lassen die dominierenden kollektiven Versorgungsverträge wenig Raum für effizienten und innovativen Leistungswettbewerb (Tz. 1220). Für den Vertragswettbewerb auf dem Leistungsmarkt der gesetzlichen Krankenversicherung hält die Monopolkommission es für erforderlich, konsequent die Bereiche auszubauen, in denen die Kassen individuell mit Leistungserbringern kontrahieren dürfen. Die Kassen sollten den Versicherten neben der kollektivvertraglichen Regelversorgung auch neue Versorgungsangebote machen können, für die sie die Leistungen individuell bei

ausgewählten Leistungsanbietern beschaffen. Daneben sieht die Monopolkommission erhebliche Mängel in den institutionellen Angebotsbedingungen für bestehende neue Versorgungsformen, die bisher einer erheblichen Ausbreitung wettbewerblicher Versorgungsangebote entgegengewirkt hätten (Tz. 1221). Das Konzept der Monopolkommission für eine solidarische Wettbewerbsordnung sieht vor, den eingeschlagenen Weg zur Stärkung kassenindividuellen wettbewerblichen Verhaltens gegenüber Versicherten und Leistungserbringern konsequent fortzuführen. Dabei sei insbesondere ein ganzheitlicher Ansatz von Bedeutung. Eine Ausnahme einzelner Segmente der gesetzlichen Krankenversicherung von wettbewerblichen Ordnungsprinzipien könne Effizienzverluste auf allen Märkten des Gesundheitswesens zur Folge haben (Tz. 1219).

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass es auch künftig ein geregeltes Miteinander der kollektivvertraglichen und der über Selektivverträge gesicherten Versorgung geben muss. Hierzu bedarf es zugleich struktureller Weiterentwicklungen. Dabei geht es insbesondere darum, sowohl innerhalb der einzelnen Versorgungsbereiche als auch über Versorgungs- und Sektorengrenzen hinweg, die Bedingungen für einen auf hohe Versorgungsqualität ausgerichteten Wettbewerb innerhalb eines festen Ordnungsrahmens zu verbessern. Die von der Monopolkommission unterbreiteten Vorschläge – insbesondere bezüglich des weiteren Ausbaus der Selektivverträge und ihrer Ausgestaltung – werden in diesem Kontext geprüft.

58. Dringenden Handlungsbedarf sieht die Monopolkommission im Bereich der kartellrechtlichen Kontrolle des Kassenwettbewerbs. Nach ihrer Auffassung bestehen in der gesetzlichen Krankenversicherung erhebliche Defizite beim Schutz des Wettbewerbs (Tz. 1236).

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Monopolkommission, dass dort, wo in der gesetzlichen Krankenversicherung wettbewerbliche Instrumente genutzt werden, das allgemeine Wettbewerbsrecht grundsätzlich für alle Beteiligten gelten muss. Deshalb wird im Rahmen des Gesetzes zur Neuordnung des Arzneimittelmarktes in § 69 SGB V die entsprechende Anwendung des § 1 GWB angeordnet. Die §§ 2 und 3 GWB, die Freistellungen vom Kartellverbot vorsehen, sollen ebenfalls entsprechend gelten. Dies stellt sicher, dass das Kartellrecht als Ordnungsrahmen umfassend auf die Einzelvertragsbeziehungen zwischen Krankenkassen und Leistungserbringern Anwendung findet und es auf Nachfrager-, aber auch auf Anbieterseite zu keinen unerwünschten, einer wirtschaftlichen Versorgung abträglichen Wettbewerbsbeschränkungen kommt (Kartellabsprachen und Oligopolbildung). Die geplanten Änderungen des § 69 SGB V sowie die ebenfalls im Rahmen des Gesetzes zur Neuordnung des Arzneimittelmarktes erfolgten Änderungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen und des Sozialgerichtsgesetzes stellen sicher, dass die betroffenen Behörden (Bundesversicherungsamt, Kartellbehörden) und die Gerichte (Sozial- und Oberlandesgerichte) für ihren jeweiligen Aufgabenbereich zuständig sind.

59. Die Monopolkommission empfiehlt weiterhin, die Transparenz in der gesetzlichen Krankenversicherung über die in Anspruch genommenen Leistungen und ihren Preis zu verbessern (Tz. 1247).

Die Möglichkeiten der Kostenerstattung sind mit dem GKV-Finanzierungsgesetz ausgeweitet worden. Zudem wird geprüft, wie künftig die Transparenz in der GKV weiter erhöht und kostenbewusstes Verhalten der Versicherten gefördert werden kann.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333